Minister van Financiën
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Betreft:
Externe beoordeling Beleidsdoorlichting Buitenlandse Financiële Betrekkingen 2015

Utrecht, maart 2016

In 2015 is het artikel 4 'Internationale Financiële Betrekkingen', begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld geëvalueerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (Rpe). De minister van Financiën heeft de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) de opdracht gegeven om de beleidsdoorlichting uit te voeren. Deze heeft plaatsgevonden op basis van een uitgewerkt onderzoeksplan en een uitgebreide - door het onderzoeksteam vervaardigde - chronologie, en is getoetst en besproken met een voldoende breed samengestelde departementale stuurgroep. Ondergetekende is gevraagd om als extern deskundige een oordeel te geven over de beleidsdoorlichting.

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 4 luidt: 'Een bijdrage leveren aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling' – de beleidsterreinen waarop deze doelstelling betrekking heeft vallen binnen de competenties van de directie BFB van het ministerie van Financiën. Het oogmerk van de betreffende beleidsdoorlichting is het verschaffen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse beleidsinstrumentarium in het brede veld van de internationale financiële betrekkingen.

Deze doelstelling behelst onvermijdelijk een analyse van de uiterst complexe, en vaak sterk politieke, beleidsrealiteit van financieel-economische coördinatie en onderhandelingen binnen zeer verschillende internationale organisaties - zoals IMF, Wereldbank en EU. Deze beleidsrealiteit is bovendien vervlochten met het krachtenveld van bilaterale en multilaterale diplomatie en situeert zich in een bredere context van internationale en Europese politiek in een periode van extreme turbulentie in de internationale en Europese economie en politiek (2010-14). Dit impliceert dat ondubbelzinnige (en/of kwantificeerbare) conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette beleidsinstrumenten vrijwel onmogelijk zijn. Voor wat betreft de doelmatigheid is bijvoorbeeld slechts een nadere concretisering van de kosten en baten mogelijk op het punt van de ingezette personele capaciteit (de gegevens die dat oplevert zijn op zichzelf evident onvoldoende om een zuivere kosten-baten analyse te kunnen maken).

Gegeven deze achtergrond is de beleidsdoorlichting gestructureerd en gedegen opgezet, toegespitst en uitgevoerd. In de opzet is gekozen voor een operationalisering van een (inventariserend) onderzoek naar de ingezette beleidsinstrumenten in de verschillende fases van internationale en Europese beleidsvorming (agendabepaling, voorbereiding van voorstellen, onderhandelingen).

De gekozen operationalisering structureert vervolgens het - noodzakelijkerwijs vrijwel volledig kwalitatieve onderzoek - in vier afgebakende casus, die tezamen een goed beeld geven van het brede veld van de internationale financiële betrekkingen:

(1) Versterking van het Stabiliteits- en Groeipact d.m.v. Sixpack
(2) Introductie en vormgeving van instrument directe herkapitalisatie ESM
(3) Versterking van het herstructureringsbeleid door het IMF
(4) Aanvulling van de middelen van IDA17

Deze casus worden gedetailleerd uitgediept door middel van *process tracing* op basis van beschikbaar (Nederlands) primair bronnenmateriaal en een uitgebreide set van kwalitatief empirisch materiaal verkregen uit interviews met direct betrokkenen uit Nederland en daarbuiten. Dit resulteert in een genuanceerde reconstructie van de diverse beleidsvormings- en onderhandelingsprocessen in multilateraal verband. Hierbij blijft voldoende oog voor zowel de externe dimensie van de internationale politiek en politieke economie, als de interne dimensie van nationale standpuntbepaling en (democratische) verantwoording. De casus zijn onderling vergelijkbaar door een consistent doorgevoerde structuur van inventarisatie en analyse van invloed. Het laatste verschaft de beleidsdoorlichting een aanvullend comparatief element.

Bij de inventarisatie van beleidsinstrumenten wordt een onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten. De gedetailleerdheid van de reconstructie zorgt ervoor dat er behalve een overzicht van de ingezette instrumenten binnen de onderzochte periode (2010-14), ook inzicht verkregen kan worden in de consistentie en constantheid van de inzet van diezelfde instrumenten. Dat extra inzicht wordt geëxpliciteerd in het merendeel van de onderzochte dossiers en beleidsonderdelen binnen de verschillende casus. In die gevallen is een aanvullende kwalitatieve analyse mogelijk, waarbij de consistentie/constantheid van de ingezette instrumenten gezien zouden kunnen worden als een indicatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende instrumentarium (al blijft hier grote voorzichtigheid op zijn plaats, gegeven het boven aangestipte inherent complexe (en contingente) karakter van het onderzoeksobject en de kwalitatieve aard van het onderzoek op grond van een (om allerlei redenen) beperkte set van primaire bronnen).

De conclusies schetsen een beeld van een over het algemeen actieve en proactieve beleidsinzet en betrokkenheid vanuit Nederland in de verschillende casus (alleen in casus 3 is dit in mindere mate het geval; doch op grond van bewuste overwegingen ten aanzien van terughoudendheid met inzet van het beschikbare instrumentarium). Daarnaast geven de deelconclusies een voldoende eerste aanzet voor een samenhangend beeld van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het Nederlandse beleidsinstrumentarium gericht op de internationale financiële betrekkingen in multilateraal verband. Dat biedt kansen voor het trekken van algemene lessen, hetgeen in de algemene conclusie ook expliciet gedaan wordt. Daarbij wordt met enige nadruk gewezen op de voordelen die een gedegen en (tijdig) doordachte voorbereiding kan opleveren in internationale en Europese processen van onderhandeling en coördinatie (en mogelijk ook daadwerkelijk heeft opgeleverd). Ook wordt vastgesteld dat investering in coalitievorming voor Nederland van belang is, én dat dit ook gezien kan worden als een kanaal van beleidsinvloeding .

In concluderende zin zijn de volgende opmerkingen te maken / aanbevelingen te doen:
(1) Het verdient overweging om na te gaan of het mogelijk en van toegevoegde waarde zou zijn om een meer uniform (interdepartementaal) ‘toetsingsmodel’ te ontwerpen voor vervolgonderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten in de sfeer van internationale en Europese multilaterale beleidsprocessen en onderhandelingen. Daarmee zou ook de operationalisering en methodologie verfijnd en adequater toegesneden kunnen worden op beleidsdoorlichtingen die een reconstructie van diplomatieke processen vereisen (en als zodanig fundamenteel verschillen van ‘gewoon’ onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid).
(2) Voortgaand onderhoud (en nadere analyse en/of uitbreiding ervan in de tijd) en beheer van de empirische opbrengst van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de betreffende beleidsdoorlichting kan waardevol zijn. Dit met het oog op het opbouwen en verdiepen van

institutioneel geheugen met betrekking tot, in het bijzonder, de EMU/euro-gerelateerde casus; te meer, daar het publieke, politieke en (democratische) verantwoordingsbelang dat hier aan gehecht wordt, groot zal blijven.

(3) Voortbouwend op punt (2) ligt hier ook een evidente kans om de het geanalyseerde beleidsinstrumentarium verder te optimaliseren (mede op basis van de getrokken lessen in het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting). Dit zou bovendien in lijn zijn met één van de meer concrete bevindingen van de beleidsdoorlichting (de verwachte revenuen in termen van invloed van een gedegen en (tijdig) doordachte voorbereiding).

(4) Ten slotte verdient het aanbeveling de mogelijkheden na te gaan om een onderzoek als de onderhavige beleidsdoorlichting breder in te bedden in multinationale, en naar de aard meer diverse, primaire bronnen.

Hoogachtend,

Dr. Mathieu Segers
Universitair Hoofddocent Europese integratie en Internationale Betrekkingen
Universiteit Utrecht